

## Új értékek, nyitott rendszerű közigazgatás

### I.

A magyar gazdaság, társadalom és más alrendszerek is (jog, kultúra stb.) hosszabb idő óta a folyamatos változás<sup>1</sup> (fast changing) időszakában vannak. Ez a jelenség minőségileg más mint a korábbi időszakok nekilendülő (push), majd lefékeződő (pull) periódusai. Ennek következtében szükségszerűen vetődik fel annak vizsgálata, hogy melyek a rendszer továbbra is állandó elemei, s melyek azok, amelyek meghaladottakká váltak.

Nem közömbös annak ismerete sem, hogy milyenek az esélyek a rendszer stabillá, vagy viszonylagosan stabillá válására. A fejlődés kétségtelenül változás is, de vélelmezhetően nem a teljes, totális dezintegrációval, dezorganizációval járó változás szükségszerű kísérője, hanem sokkal inkább egy organikusabb, a korábbi viszonyok összes pozitívumait, értékeit magába foglaló folyamat eredménye.

Pillanatnyilag a magyar gazdaságban, politikában, a köz- és privátszféra majd minden elemében egyidőben vannak jelen integrációs és dezintegrációs folyamatok, még néhány területen a teljes széthullás (decoupling) jelei is fellelhetők. Nem véletlen tehát a felfokozott igény a jelenségek és folyamatok értelmezésére, magyarázatára és rendszerezésére.

Az elméletek általában magyarázatok a jelenségek egy bizonyos készletére, csoportjára vonatkozóan. A társadalmi elméletek magyarázatok a társadalmi jelenségek csoportjával összefüggésben. A hétköznapi tudat is használ elméleteket (a fogalom legtágabb értelmében) hiszen ezek segítenek értelmezni a társadalmi jelenségek legszélesebb körét.

Mégha az elméletek, magyarázatok esetleg hibásak is az intézmények, magatartások fejlődési, változási irányának az elemzésében hasznosak lehetnek.

A következőkben arra a kérdésre keressük a választ, hogy a társadalom egyik alrendszerében, a közigazgatásban történt-e 1989 után paradigmaváltás: a korábbi struktúra mennyiben őrizte meg rendszerspecifikus elemeit, továbbá a jelenlegi közigazgatási rendszer, azon belül is elsősorban az önkormányzati szervezet mennyiben felel meg a modern, szolgáltató jellegű közigazgatás követelményeinek (polgárközpontúság, hatékonyság, demokratizmus stb.).

---

<sup>1</sup> A változásnak a közigazgatás szervezetére és társadalmi szerepére gyakorolt hatásáról lásd Paul G. Thomas: Beyond the buzzwords: Coping with change in the public sector. International Review of Administrative Sciences. March 1996.

## II.

Kiindulási pontnak fogadjuk el azt a tételt, mely szerint a közigazgatás egy speciális társadalmi alrendszer, amely összekapcsolódó elemekből áll, s amelyben egyéneket és munkacsoportokat találunk a formál szervezeti kereteken belül. A közigazgatási szervezet környezete egy bonyolult társadalmi rendszer, amellyel a közigazgatásnak jellemző cserekapcsolatai vannak.

A közigazgatási szervezetek értékek által vezetett célok megvalósításán munkálkodnak, amelyeket a társadalom politikai eljárások révén definiál, mint kívánatos szempontokat. Mindazonáltal a szervezeteknek is megvan a maguk kulturális értékrendszere, sajátos nyelvi formája, valamint a ritualizált eljárása. Mindezek elsődlegesen reflexiók a körülvevő környezet kulturájára, de maga a szervezet is megformál ilyen mintákat, magatartásokat és kulturális elemeket a belső viszonyai számára. A szervezetben belül speciális belső aktivítások, cselekvések zajlanak, amelyek lényegesek a hatékonyság szempontjából. Ezek a belső cselekvések, mechanizmusok alrendszerekre és további részrendszerekre vannak lebontva az eredményesség növelése céljából.

A formális autoritás a hierarchikus módon elrendezett felépítés mentén tagolódik. A hivatalnokok felelősek a közigazgatás olyan alapcselekvéseiért, mint a tervezés, szervezés, döntés, irányítás, koordináció, ellenőrzés, végrehajtás stb. Az egyes szervezeti szintek felelőssége eltérő a feladatok megvalósításáért, végső soron a közigazgatási menedzsment a felelősségi jogkörök elsődleges hordozója.

A hivatalnok (adminisztrátor) tevékenységére hat a szervezet jellege, környezeti sajátosságok (kultúra, politika, gazdaság), történelmi tényezők (tradíciók, ethos, értékek, szabályok), a technológia, a tudomány és nem utolsósorban a hatalmi kontextus (alkotmányos alapok, törvényi szabályozások, ügyféli kapcsolatok, jogi korlátok). Ugyancsak befolyásol a személyes kvalifikáció, az egyéni preferencia(ák), képesség, kompetencia, attitűdök és értékek.

Az előbbieken tehát a modern közigazgatást egy olyan nyitott rendszernek (open system) definiáltuk, amelynek kapcsolata a környezetével interdependens, s amely az input hatásokat fogadva, majd azokat feldolgozva célokban megnyilvánuló értékek megvalósításáért működik. A rendszer egyensúlyát (balance) a visszacsatolás (feedback) biztosítja, amely a szükséges korrekciók megtételének csatornája.

## III.

Az 1989 előtti magyar közigazgatás a tanácsrendszer belső logikája szerint egy monolitikus szervezeti modell tesztelt meg, amely "a túlközpontosított, valamint adminisztratív módszerekkel előnyben részesítő társadalom és gazdaságszervezés helyi kiszolgálója volt. A túlzott centralizáció kevés teret adott a helyi önállóságnak. A helyi cselekvések demokratikus irányítói ténylegesen nem a választott testületek, hanem a tanácsai vezetők voltak, akiket felsőbb állami szervek kézivezérléssel kívántak mozgatni, és akik egyben alá voltak rendelve a szintén felülről vezérelt monolitikus állampárt helyi szervezeteinek is."<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 1990. évi LXV. tv. általános indoklása.

A hierarchikus bürokráciáknak a tanács hatalomban kifejeződő rendszere a közigazgatás működésével, feladataival és céljaival kapcsolatos értékválasztásokat is magába foglalta. A szocialista állam mindenhatóságába vetett hit és az ezzel szorosan összekapcsolódó állami túlvállalás – az életviszonyok majd minden területén – szükségszerűen vezetett el a hierarchikus bürokráciák dominanciájához. Paradox módon azonban ezek működésében nem azok a pozitív weberi szervezeti értékek (hatékonyság, kiszámíthatóság, szakszerűség) érvényesültek, amelyek Nyugat-Európa államaiban a bürokratikus struktúrákat általában jellemezték, hanem közép-kelet európai sajátosságként a bürokratikus szervezet negatív vonásai domináltak (elidegenedés, zártság, alacsony határfok). Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy "az amerikai bürokrácia azért sem kaphatott soha meghatározó szerepet az államéletben, mert az ún. közfunkciók (public functions) megvalósítására az USA-ban mindig is külső vállalkozókkal való szerződéses kapcsolat révén került sor."<sup>3</sup>

A magyar tanácsrendszer hierarchikus bürokráciájának diszfunkcionális jellege más oldalról nem kis mértékben magyarázható azzal, hogy a közigazgatási személyzet kiválasztásában csak elvétve érvényesültek az ún. merit rendszer szempontjai. A jogász pálya hierarchiájában a "tanácsi jogász" alacsony presztízse növelte a kontraszelekció következtében a szervezetbe kerülők számárányát. Az előbbieket ellenére az ilyen hivatalnokok is képesek voltak megtartani a pozíciójukat, elsősorban személyes, baráti, informális és egyéb kapcsolatoknak köszönhetően, s így egy idő után tipikus – a rendszerre jellemző – politikai erőkké váltak. Az ily módon működő patronáns rendszer (patronage appointment) keretei között a polgárközpontúság, a professzionalizmus, a nyitottság, s a minőség alapértékei nem voltak meghatározóak.

Mindez azonban nem jelenti az elmúlt időszak hierarchikus bürokráciájának a teljesen értékmentessé történő nyilvánítását, a hangsúly inkább annak a logikának, államfilozófiai rezonnak a bemutatásán volt, amelynek alapján a tanácsrendszer közigazgatása csak meghatározott értékszpontokat (centralizáltság, zártság, társadalmi kontroll hiánya stb.) képviselhetett.

#### IV.

1990-ben, s az azt követő években a jogalkotás területén alkotmányi és törvényi szinten, azaz normatív területen megszülettek azok az alapvető rendelkezések, amelyek egy új értékrendszer szerinti közigazgatás létrejöttét lehetővé tették. Átstrukturálódott a központi és a helyi közigazgatás szervezete. A központi közigazgatás területén megjelentek olyan struktúrák (Állami Vagyongyűjtemény, Gazdasági Versenyhivatal, Számvevőszék stb.), amelyek az állami szerepvállalás módosulását bizonyítják, továbbá egyben – funkcionális szerepeik szerint – új értékek megjelenítői és hordozói is voltak (verseny, társadalmi kontroll stb.).

A paradigmaváltás markánsabban van jelen a helyi, lokális szinten. A tanácsrendszert felváltotta az önkormányzati modell, visszatérve közel 40 évi intervallum után a 1945 előtti hagyományokhoz. A helyi közösségek autonómiája a települési önkormányzatok működtetéséhez fűződő jogok és kötelezettségek révén nyert elismerést. Mivel a központi és a helyi közigazgatás demokratizálódása a jogállam

---

<sup>3</sup> Fred W. Riggs: Bureaucracy and Constitution. Public Administration Review, 1994. 1/2. sz. 65. p.

kiépítésének szerves része, ha nem is explicite, de közvetetten (latens módon) új értékek megjelenéséről is lehet beszélni az államigazgatásban.

Ahhoz, hogy ne csak vallott, hanem ténylegesen követett, megvalósított új értékekről legyen szó, hosszú és korántsem ellentmondásmentes fejlődési út kell megtenni. Az első lépés a szervezeti és működésbeli változások felismerésének a szükségessége (recognised need for change). Szervezeti területen a zárt (bürokratikus) modelltől el kell jutni a nyitott szervezeti modell elfogadásához. Ez annak a felismerését jelenti, hogy:

- a szervezetek és a környezetük változhatnak és változnak is,
- a szervezetek és tagjaik a túlélésért, a fennmaradásért cselekszenek,
- a szervezetek és az emberek tanulhatnak és tanulnak is a hibákból.<sup>4</sup>

Az organikus szervezettel fogás szerint a hierarchia visszaszorul az alapokra, mint meghatározó természete a létrejövő strukturáknak. E megközelítés alapján a szervezetek nem statikusak, hanem nyitottak és változóak. Ebben az értelmezésben, mint ahogy azt Nicolas Henry megfogalmazta<sup>5</sup> a zárt és a nyitott szervezeti modell négy alapvető jellemzőben különböztethető meg:

- a környezetről vallott felfogást illetően,
- az emberi természetről vallott felfogást illetően,
- a szervezeten belüli működéssel kapcsolatos nézőpont tekintetében,
- valamint a szervezeteknek a társadalomban betöltött szerepéről és jelentőségéről vallott felfogást illetően.

A nyitott modellben a releváns szervezeti környezet dinamikus, változó és komplex. A szervezet tagjai képzettek, önállóak, feladatkeresők, rugalmasak, a célok megvalósításában önállóan kialakított módszerek alkalmazásával járnak el. A zárt modellben a szervezeti hatalom az emberek manipulációjának az eszköze, a szervezeti céloknak alárendelten. A nyitott rendszerben a humanitást, a hatékony kommunikációt és az innovációt elősegítő módszerek érvényesülnek.

A nyitott modell legfontosabb vonásai az alábbiakban összegezhetők:

1. A feladatok szervezésénél a rutinszerűséget elkerülve a szituációknak való megfelelés dominál.
2. A specializált szakismeret nem egyes tagok kiváltsága, hanem az megosztott és felhasznált a szervezeti célok megvalósítására.
3. Az egyéni orientációk lehetőséget adnak a csoportmunkára, kihasználva az abból származó előnyöket.
4. A konfliktusok az interakciós eljárásokban kerülnek feloldásra, elsősorban azon a szinten, ahol azok felmerülnek.
5. A szervezet inkább változékony, mintsem merev és rutinszerű struktúráját illetően.
6. A szakismeret a szervezet bármely szintjén rendelkezésre áll és minden tag hatékonyan tud közreműködni a szervezeti feladatok megvalósításában.
7. A szervezeten belül sokkal inkább a tagok közötti valamint az ügyfelekkel való közvetlen kapcsolat jellemző, mintsem a hierarchikus szintek képviselővel való interakció.

---

<sup>4</sup> Nicholas Henry: Public Administration and public affairs. Englewood Cliffs, N. J. Prentia Hall, 1975. 79. p.

<sup>5</sup> Uo.

8. Az interakciók a teljesítménnyel állnak kapcsolatban, nem pedig a parancs hierarchiájával.

9. A működésben a teljesítmény és a minőség jellemző, nem pedig a szigorú ragaszkodás a rutinszerű eljárásokhoz.

10. A presztízs és a tekintély nem a hierarchikus szerepektől vagy a végzettségtől függ, hanem attól, hogy az érintett milyen szinten látja el munkáját.<sup>6</sup>

A zárt rendszerek a biztonság, a stabilitás elkötelezett keresői. Míg a nyitott rendszer a folyamatos változás, a bizonytanság fogadására van felkészülve.

Ha a korábbiakban bemutatott nyitott szervezeti modellt ideáltípusnak tekintjük a közigazgatás számára, akkor – a jelenlegi helyzetet értékelve – azt a megállapítást tehetjük, hogy mind központi, mind pedig helyi szinten megtörtént a szervezeti és működésbeli változások felismerésének a szükségessége, valamint lényegében lezárultak a változások is. Ugyanakkor a jogi, normatív szinttől eltekintve a másság, a változás kevésbé érzékelhető a közigazgatási szervezetek napi működésében, a funkciók gyakorlati megvalósításában.

Az új értékek szerinti működés megkétszerezése elsődlegesen politikai okokkal magyarázható, mivel a közigazgatás az állami főhatalom kifejezője, illetőleg végrehajtója, így önálló alrendszerként történő gyors és minőségi átalakulása lényegesen lassabban és ellentmondásokkal terheltlen következhet be, mint más alrendszerek esetében. Ugyanakkor "természetes, hogy a kormányzati bürokráciák különbözni fognak nem kormányzati társaiktól. A politikai viszonyok sokkal nagyobb befolyásával kell számolniuk, mint a gazdasági tényezők befolyásával. A gazdasági szervezetek mind központi, mind pedig helyi szinten egy viszonylagosan egyértelmű gazdasági kritérium mentén működnek. A helyi önkormányzatok más oldalról sok célú szervezetek (multi functional organisations) változatos irányokkal, feladatokkal. Ezek összeegyeztetése a politikai eljárások értékválasztásai során lehetséges, és a szervezeti működés eredményességének a kritériuma is lényegében politikai célok, értékek versenyének az eredményeként alakul ki."<sup>7</sup>

A változások esetén tehát meg kell haladni azokat a reális, létező korlátokat, amelyek az új minőségi tartalom érvényesülését akadályozzák. A hazai közigazgatásban ezek a korlátok elsődlegesen strukturális, szakmai és személyi természetűek.

Max Weber óta közismert, hogy a szervezet, illetőleg a szervezethez való tartozás jelent a társadalomban. A központi és helyi igazgatási struktúra átalakítása során tehát explicit módon meg kell foglalmazni azokat az alapértékeket, amelyek mind a strukturák kialakításánál, mind pedig azok működésében kifejezésre kell hogy jussanak, mivel a szervezet inkább kifejezi a célokat, mintsem formálja azokat. Lényeges, hogy a struktúra megváltoztatása együtt kell hogy járjon az alkalmazott eljárások módosulásával is. Ennek hiányában beigazolódhat Stewart jóslata, mely szerint: "A struktúra megváltoztatása a szükséges eljárások korrekciója nélkül nem más, mint üres akciók fenntartása."<sup>8</sup>

A tanácsrendszer hivatali felépítése – kisebb korrekciókat leszámítva – változatlan marad. Ennek köszönhetően erős meg nem felelés, inkongruencia

<sup>6</sup> T. Burns and G. M. Stalker: The management of innovation. London. Tavistock Publications, 1961. 25. p.

<sup>7</sup> R. Greenwood, K. Walsh, C. R. Hinings and S. Ranson: Patterns of management in local government. Oxford, 1980. 9. p.

<sup>8</sup> J. D. Stewart: Management in local government: a Viewpoint, London, 1971. 25. p.

érzékkelhető az önkormányzati törvény szelleme és a hivatali struktúrák tényleges működése között. A jelenlegi irodákra tagolódó felépítés a korábbi főosztályok, osztályok rendszerének alig módosított változata, leképezése. A szervezeti rendszert általában is a sematikus, a rutinszerű ügykezelési módszerek jellemzik. A hivatalok kialakítása, átszervezése során tisztázatlanok maradtak olyan szempontok, mint pl. hogy milyen optimális szervezeti méret biztosítja a legszínvonalasabb szolgáltatásokat, vagy hogy melyek a leghatékonyabb állampolgári részvételi lehetőségek a helyi közügyek gyakorlásában. Az Ötv. 38. §-a szerinti egységes hivatal nem jelent felhatalmazást vagy felhívást a sematikus szervezeti megoldásokra, ez a rendelkezés inkább egy igazgatásszervezési alapelveket rögzít, amelyet össze kell egyeztetni a megvalósítás során a hatékony önkormányzati szolgáltatások biztosításának a követelményével.

A fejlett polgári államok tapasztalata szerint – ahol a modern önkormányzatiság hosszabb történelmi múltra tekint vissza – számos faktor van befolyással az önkormányzati hatékonyságra, melyek szerepe és jelentősége adott esetben településenként más és más.

Míg a kis önkormányzatoknál általában a korlátozott pénzügyi források jelentenek korlátot és ehhez képest a szervezeti kialakítási problémák másodlagosak, addig a nagyobb méretű helyhatóságoknál már sokkal élesebben vetődik fel az optimális szervezeti forma igénye és annak hatékony menedzsmentje, éppen a pazarló alacsony hatékonyságú működés elkerülése érdekében. Itt viszont a demokratikus részvétel lehetőségeinek a biztosítása jelethet gondot.

Nem vitásan tehát a szervezet, azon belül is a szakhivatal is csak egy elem a szóba jöhető külső és belső kontingenciák körében. Ugyanakkor súlyponti tényezőről van szó, melynek működése közvetlenül is befolyásolja az önkormányzatok megítélését, társadalmi értékelését. A hivatal szervezete, működése és működésének eredménye politikaformáló tényező, mivel az effektív szervezet létrehozása és fenntartása életfontosságú a helyi politikai program sikeres megvalósítása szempontjából.

Mindazonáltal szükséges kiemelni, hogy nem a szervezetek döntenek el a közigazgatási rendszer innovációs képességét, mivel a strukturális szinten létrejövő innovációt végső soron a társadalom megújulási képessége határozza meg.

"A változások a társadalom objektív folyamatainak az ismeretében számíthatnak sikerre. A társadalommal végül is csak azt lehet "tenni", amit törvényszerűségei, összefüggései, sajátosságai megengednek. Ahogy Németh László megfogalmazta: ami halk folyamataiban készül."<sup>9</sup>

Ily módon a szervezetek innovációs problémája a politikai és a gazdasági rendszer egészének makroszintű megújulási problémája is. Amilyen mértékben változnak a kontextuális felételek, olyan mértékben változhat a közigazgatási struktúra és kerülhetnek előtérbe az új alapértékek.

A szakmai korlátok megítélésénél elsődleges szempont, hogy milyen önkormányzati modellt tartunk követendőnek. E tekintetben – ha a kor követelményeinek megfelelően a jogállam, a jóléti állam eszmerendszere által vezérelt igazgatást tartjuk mérvadónak – csak egy alternatíva jöhet szóba: a szolgáltató, a szervező közigazgatás.

A szolgáltató, szervező igazgatás feltehetőleg megbontja a hagyományos jogi elemek tulsúlyát a szakmai struktúrában, és egyre inkább előtérbe kerülnek az

---

<sup>9</sup> Kulcsár Kálmán: Szociológia. Kossuth. 1988. 402. p.

önkormányzatok által biztosított szolgáltatások jellegének megfelelő egyéb foglalkozási csoportok pl. mérnök, programozó, szaktechnikus stb. Az innováció általában is új embereket igényel, akiknek aktivitása új kommunikációs csatornákat teremthet szervezet és környezete között, új eljárások, új információk forrásául szolgálva.

Jelentősen befolyásolná a hivatali szervezet szakmai összetételét az a körülmény is, ha a helyhatóságok fokozatosan bevezetnék az egyes szolgáltatások ellátására a pályázati rendszert. Ennek során a legkedvezőbb ajánlatot tevő cég, vállalat szerezne jogot egy adott helyhatósági feladat megvalósítására. Ez egyben a szolgáltatással szembeni minőségi követelmények következetesebb érvényesítését is lehetővé tenné, másrésről pedig oldaná a magyar önkormányzatok még mindig hangsúlyos hatósági jellegét, politikai "érdekezem" arculatát. Az előbbiek megvalósulása esetén tehát az ún. megvalósító (provider) jellegű önkormányzatokat felváltaná az ún. szervező, megbízó (enabler) jellegű önkormányzat, amely egyben új alapértékeket is testesítené meg működésében (minőség, gazdaságosság, hatékonyság) és felépítésében (nyitottság, decentralizáció, felelősségvállalás) egyaránt.

A közigazgatási személyzet problematikája is olyan kontingencia, amely szoros kapcsolatban áll mind a szervezet, mind pedig a szakmai kompetencia kérdéskörével. A személyzet kiválasztásában elengedhetetlennek tűnik a merit, illetőleg a karrier rendszer következetes érvényesítése, a patronáns rendszer megszüntetése mellett. A köztisztviselők jogállását szabályozó törvény erre megteremti a jogi alapokat. Más kérdés, hogy a gyakorlatban korlátozott a jogszabály konzekvens végrehajtásának a lehetősége, figyelemmel arra, hogy a kis településeken elkerülhetetlen kompromisszumokat kell kötni a szakmai követelmények rovására, ha a helyi lakosság politikai identitásának kifejezését csak az önkormányzat működtetésével látja megvalósíthatónak. Ez a dilemma jelentős mértékben oldható volna a társulási formák fokozatos elterjedésével.

## V.

A települési önkormányzatok körében végzett empirikus vizsgálat<sup>10</sup> kombinált módszerekkel (kérdőív, mély interjúk, dokumentumelemzés) próbálta számba venni a helyi hatóságok értékrendszerét.

Ennek során elsődlegesen a működési és kevésbé a szervezeti értékek voltak kitapithatóak, továbbá éles diszkrepanciát lehetett tapasztalni a vallott és a követett értékek tekintetében.

Figyelemreméltó, hogy a követett értékek esetén is alacsony a tudatosság szintje, helyenként maga a fogalom értelmezése is gondokat okozott, továbbá hogy az önkormányzatisággal kapcsolatos értékek nem képeznek konzisztens rendszert, ellenkezőleg az inkonzisztencia a jellemző. Szemléletesen fejezi ki keserű tapasztalatait Tanács István a szociográfia nyelvén amikor azt írja: "A lármás népfölkelőkön lötyög az európai szabású kabát, s nem biztos hogy lesz idejük belenőni."<sup>11</sup>

Mindez azt a feltevést látszik megerősíteni, hogy az önkormányzatisághoz való visszatérés politikai, jogi szinten még nem jelenti automatikusan a új értékek mentén

<sup>10</sup> 1994 tavaszán a KÖZIGKONZULT Bt. által kezdeményezett és koordinált kutatás a helyi önkormányzatok értékrendjéről és kultúrájáról.

<sup>11</sup> Tanács István: Önkormányzó. T. Twins Kiadó, Bp. 1993. 341. p.

működő önkormányzati gyakorlatot. Más oldalról megközelítve, mivel az új alapértékek explicit módon nem manifestálódtak – idő és tapasztalat hiányában – továbbá a politikai rendszerváltás elsődlegesen a változásra, a másságra, illetőleg a korábbi tagadására helyezte a hangsúlyt, a sodró erejű változások közepette az a paradox, sajátos helyzet következett be, hogy létrejött egy új struktúra, de annak tartalmi elemei (személyzet, eljárások, habitus) a régi módon működtetik azt. Ez nyilván a felülről történő építkezésnek, az állami dominanciának a következménye, másrészt pedig az organikus fejlődés elmaradásának köszönhető.

A nemzeti kultúrának a szervezeti kultúrára gyakorolt hatása jutott kifejezésre abban, hogy milyen domináns alapértékeket jelenítettek meg az önkormányzatok működésük során. Megváltoztak a korábbi időszak meghatározó társadalmi értékei (egyenlőség, közösség stb.) és átadták helyüket minőségileg más új értékeknek.

A nemzeti kultúra alapértékeinek gyökeres változását nem lehetett figyelmen kívül hagyni lokális szinten sem, így a tágabb kulturális környezet mintaadó szerepe meghatározó befolyásoló tényező volt a helyhatóságok számára. Így kaphatott a korábbi időszakhoz képest nagyobb, de még mindig nem kielégítő hangsúlyt a gazdaságosság, a hatékonyság, a vállalkozás követelménye.

A helyi önkormányzatok értékválasztásait jelentősen determinálta, hogy új helyi rendszerekről lévén szó, számos elvárásnak, követelményrendszernek kell megfelelniük. Ez az oka annak, hogy a megkérdezettek jelentős része más és más alapértékek fontosságát húzta alá. Ebben közrehatott a helyi képviselők bizonyos részénél tapasztalható szerepzavar, illetőleg szereptisztázatlanság is. Ha pl. a képviselő a munkájában kvázi "ombudsman" szerepet jelenített meg, akkor a köz iránti fogékonyságot preferálta elsődleges értéként. Ha viszont a helyi vállalkozók értekeit kívánta becsatolni, képviselni, akkor az önkormányzati munkában az eredményességet, a gazdaságosságot tartotta fontosnak. Nem alakult tehát még ki az önkormányzati képviselő szerepének az az általános modellje, amely referenciaként szolgált volna a közélet szereplői számára.

Az értékek megjelölésénél, meghatározásánál komoly jelentősége volt az önkormányzati szintnek. A kisméretű, belsőleg alig tagolt helyhatóságok jelentős szerepet tulajdonítottak a közvéleménnyel való jó kapcsolatnak, a köz iránti fogékonyságnak, a demokratizmusnak. Ennek oka a települések homogenitásával és az átlagosnál intenzívebb informális kapcsolatokkal magyarázható. Ezen a szinten ugyanakkor – közismert okok miatt – a professzionalizmus, a kreativitás vagy az üzleti szellem alapértékei kevesebb hangsúlyt kaptak. A kis települések képviselői gyakran felvállalták az adott közösség majd minden problémájának a képviselőségét, körükben kevésbé volt érzékelhető egy meghatározott területre történő – főként szakmai indíttatású – szakosodás.

Meghatározó befolyású volt az értékválasztásnál a mintába kerülők szakmai felkészültsége, iskolai végzettsége, közigazgatási gyakorlata. Az utóbbi két tényező általában pozitív korrelációban állt a szakmai felkészültséggel, s ennek jelentősége nem is elsődlegesen a napi teendők színvonalasabb ellátásában volt érzékelhető, hanem abban, hogy a kvalifikáció mint alap kedvező feltételeket biztosított új szervezeti célok, új munkamódszerek, új értékek interiorizálására, belsővé tételére.

A személyi állomány képzettségi szintjének emelkedése igazolta azt a várakozást, mely szerint a szakmai kompetencia magában hordja a politikai determinánsoktól



történő könnyebb elszakadás lehetőségét is, ami adott esetben a döntési alternatívák kevésbé politikakonform alternatívái közötti választást vonhatja maga után.

A képzettségi mutató szignifikáns módon jelentkezett a szervezeti értékek közötti választásban is. A képzettebbek sokkal jobban igényelték a decentralizációt, a döntési jogkörök delegációját, s ebből következően felelősségkeresők és hatékonyság orientáltak voltak. Ahol viszont hiányzott a magas szintű felkészültség, ott tipikusan jelentkezett az alacsony munkamotiváció, a fogadókészség az autoriter vezetői irányítás iránt, valamint az innovatív, kreatív képesség hiánya.

A vizsgálat egyik leglényegesebb aspektusa a vallott és a követett értékek lehetséges feltárása, illetőleg megismerése volt. Itt is számolni kellett a módszertani korlátokkal, amelyek még erőteljesebben jelentkeztek, mint egyéb esetekben.

Minden helyhatósági képviselő a kérdőíven előre rangsorolta a demokráciát, a választói érdekek képviseletét, mint vallott értékeket, ugyanakkor ezek a személyek gyakorolt szerepeikben sokszor öncélúak, antidemokratikusak, részrehajlóak voltak. Nyilván ez az ellentmondás elsődlegesen nem személyi tulajdonságokkal magyarázható – jóllehet ezek befolyását is el kell ismernünk –, hanem azzal, hogy a kibontakozó, éledező demokráciák kísérőjelenségeként az érintettek most sajátítják el azokat a játékszabályokat, szerepeket, amelyek a fejlett országok intézményeiben már évszázadok óta mérvadóak.

A vallott és a követett értékek meg nem felelése mögött kitapinthatók voltak politikai, pártpolitikai mozgatórugók is. A nagyobb méretű, túlpolitizált önkormányzatoknál a pártok és a frankciók ütközése, ellentétes véleménye adott esetben más értékek érvényesülését eredményezte a helyhatósági döntésekben, mint ami akár gazdasági, pénzügyi vagy egyéb racionalitás alapján elvárható lett volna. Ez a körülmény a hazai önkormányzatok pártosodásával magyarázható, amely – ismerve a nyugati országok gyakorlatát – nem csupán közép-kelet európai sajátosság.<sup>12</sup>

A helyi szintek értékválasztásainak egyik sajátos determinánsa volt a polgármester, a jegyző és a képviselőtestület közötti kapcsolat jellege. Ha ún. "erős" polgármester állt az önkormányzat élén, akkor ez a körülmény rányomta a bélyegét a helyhatóság szervezetére, működésére és a követett célokra egyaránt. Ilyen esetben a domináns önkormányzati értékek túlnyomórészt egy személy elképzeléseit, megalapozott vagy megalapozatlan "ideáit" tükrözték a közigazgatásról illetőleg az önkormányzatról. Tekintettel arra, hogy az átmenet időszaka kedvezett az autoriter személyiségek átlagot meghaladó érvényesülésének, a fentiekhez hasonló sajátos értékteremtő mechanizmusok nem bizonyultak egyedi jelenségnek. Ahhoz persze, hogy egy markáns személyiségű polgármester vagy jegyző maradéktalanul érvényesíthesse személyes elképzeléseit, mint intézményi értékeket, fogadó közegre, bizonyos mintákat, normákat tolerálni tudó kulturális háttérre is szükség volt.

Azok az önkormányzatok, ahol a testület, a jegyző és a polgármester kapcsolatában a jó értelemben vett egyensúly dominált, ott jobban kihasználhatták a közös gondolkodásban és a közös alternatívák kereséséből származó előnyöket, valószínűsítve azt, hogy az önkormányzat egésze által képviselt értékek a polgárok elképzeléseivel is találkoznak.

---

<sup>12</sup> Horváth M. Tamás–Péteri Gábor: Új változatosság. Budapest, 1993. 30. p.

## VI.

A helyi önkormányzatok értékrendjére irányuló vizsgálat számára meghatározó volt hogy: "A volt szocialista országokban a volt jobboldali polgári diktatúrákhoz képest is (lásd például a háború előtti Olaszországot) nagyobb hangsúlyt kapott a helyi demokrácia felélesztése, a települési közösségek aktivizálása. Ez a lokális szempont megelőzte a szolgáltatás-szervezés méretkérdéseit. A következő időszak egyik fejlődési tendenciája ebben a térségben éppen ezért a lokális értékeket megfelelően kiegészítő szolgáltatás-szervezési szempontok erőteljesebb figyelembevételére kell, hogy irányuljon."<sup>13</sup>

Az önkormányzatok értékrendje általában nem különbözik, de nem is különbözhet lényegesen a társadalom meghatározó, domináns értékeitől. Ez természetes, hiszen az önkormányzatok is az adott társadalmi közeg integráns részét alkotják. Ennek alapján az önkormányzatok értékrendje se nem jobb, se nem rosszabb, mint a környezeté. A központi, domináns értékek lokális szinten is jelen vannak, helyenként kevésbé egyértelműen, de léteznek. Más oldalról működnek helyi értékek, amelyek másságuk következtében gazdagítják az értékek struktúráját, kifejezik a helyi sajátosságokat.

Az értékek struktúrája változó, esetenként egyes értékek konkurálnak, s ebben az összefüggésben nem kizárt az értékek versenye és konfliktusa sem.

A helyi önkormányzatok fejlődésének e korai fázisában – értelmezhetjük ezt a folyamatot lezáratlan, befejezetlen intézményesülésnek – a politikai értékek kaptak elsődleges hangsúlyt. Szervezeti és működési értékek, ha szorványosan is, de szintén megfigyelhetők voltak.

Várakozásaink szerint az önkormányzatok fejlődésének érettebb periódusában megváltoznak az értékbeli hangsúlyok: a politikai értékek természetessége mellett egyre nagyobb szerepet kapnak a szervezeti és működésbeli értékek, a helyi közösségek szükségleteinek mind színvonalasabb kielégítése érdekében. Hiszen éppen az előbbi elemek viszonylagos egyensúlya adja a helyi önkormányzatiság lényegét. Ezek az intézmények a helyi demokrácia kifejezői, védelmezői, egyes alapszolgáltatások hatékony megvalósítói és nem utolsósorban a politikai hatalom ellensúlyai.

A közigazgatás nem érték semleges terület. A különböző létező és működő modellek, azon belül az alkalmazott szervezetek és eljárási módok eltérő értékek megjelenítői és hordozói. Ezek az értékek változóak, a közigazgatás működésének folyamatában más és más értékek kaphatnak preferenciát, nem befolyásolva a rendszer immanens jellemzőit.

Egyes vélemények szerint a változások a közigazgatásban egy zéró végösszegű játszámához hasonlíthatók, amely az igazgatási, szolgáltatási hatékonyság és a politikai felelősség között zajlik. Bármely növekedés a hatékonyság területén a priori a felelősség csökkenését vonja maga után, illetőleg a felelősség erősödése az igazgatási, szolgáltatási oldal gyengülését eredményezheti.

Napjaink közigazgatása belépett abba a periódusba, amikor a politikai felelősséget csak az igazgatási, adminisztratív hatékonyság "árán" lehet eladni. Ez a tendencia mind központi, mind pedig helyi, lokális szinten érvényesül.

---

<sup>13</sup> Verebélyi Imre: Kollokvium a települések méretéről, a hatékonyságról és az állampolgári részvételről. Kézirat, 1994. 9. p.

Az igazgatás tradicionális értékei kiálták az idő és a gyakorlat próbáját. Ugyanakkor figyelembe kell venni azokat az új értékeket is, amelyek a közigazgatással szembeni megnövekedett elvárások kifejezői, valamint a társadalmi és szervezeti modernizáció szükségszerű velejárói.

## ZOLTÁN JÓZSA

### NEW VALUES AND OPEN SYSTEM IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

(Summary)

Since 1989 the Hungarian public administration system has changed basically. Not only new institutions were established both central and local level, but new values (accountability, effectiveness, local choice and so on) were introduced as well with the aim of getting open and more effective system.

In the first part of the paper after a short theoretical introduction the author makes comparison between the former council system and the local government structure. No doubt that the socialist bureaucracy was rigid and uneffected structure not to able to express the local voice and to realise accountability.

In 1989 the Hungarian society got a unique opportunity to restructure the public administration system and to improve the everyday work its institutions.

The political and administrative objective was clear: one hand to revitalize the local democracy and the other hand to implement effective service provider practice.

According to the survey-which was conducted by KÖZIGKONZULT company- we could experience quite a lot of new values particularly at local level. Local government has been a suitable institution to express and represent local democracy, but in many cases it is not the best structure for the implementation of different services.

At the moment the Hungarian local government system has already stabilized its legal-institutional framework, but its service provider functions are under permanent change and pressure by the new demands of the society.

So, the old problem is still exist, namely: how can we make government competent and authoritative without destroying values of democratic participation and responsibility ?